



**DRAMMEN
KOMMUNE**

Vår referanse
03/04305/006/PEBO

Arkivkode

Deres referanse

Dato
6.04.2004

KOMM. OG REG. DEP

29
~~28~~ APR 2004

0313773 - 112

Ark. 400

Avd. BB 1 BY 1 & FR

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

BYGNINGSLOVUTVALGETS UTREDNING – HØRING

Vedlagt oversendes Drammen kommunes høringsuttalelse i ovennevnte sak.

Med hilsen


Per Otto Borgen
advokat

Kommuneadvokaten

Engene 1, 3008 Drammen
Tlf. 03008 Faks 32 80 61 75
www.drammen.kommune.no
Org nr 939 214 895

DRAMMEN KOMMUNE

UTSKRIFT AV MØTEBOK / Formannskapet - driftsstyret for økonomi og plansaker.

Saksnr:	0056/04	Saksbeh.	Per Otto Borgen
Arkivsaksnr.	03/04305-005	Org.enhet	Kommuneadvokaten
Møtedato	23.03.2004	Utvalg	Formannskapet - driftsstyret for økonomi og plansaker.

BYGNINGSLOVUTVALGETS DELUTREDNING - DELHØRING

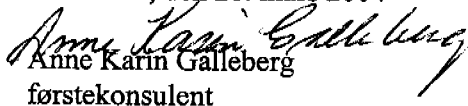
Vedtak:

Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens forslag til uttalelse til bygningslovutvalgets prinsipper for ny lovstruktur, prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål og utvalgets lovforslag til utbyggingsavtaler (NOU 2003:24 kap. 7, 8 og 9).

Behandling:

Administrasjonens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Drammen, den 26. mars 2004


Anne Karin Galleberg
førstekonsulent

SAKSFREMLEGG

Saksbehandler: Per Otto Borgen
Arkivsaksnr.: 03/04305-004

Arkiv:
Dato: *

BYGNINGSLOVUTVALGETS DELUTREDNING - DELHØRING

INNSTILLING TIL FORMANNSKAPET (DET FASTE UTVALG FOR PLANSAKER):

Administrasjonens innstilling:

Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens forslag til uttalelse til bygningslovutvalgets prinsipper for ny lovstruktur, prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål og utvalgets lovforslag til utbyggingsavtaler (NOU 2003:24 kap. 7, 8 og 9).

Nils Fr. Wisløff
Nils Fr. Wisløff
rådmann

Mathys Trøyen
Mathys Trøyen
kommuneadvokat

Saksutredning:

Bakgrunn:

Bygningslovutvalget ble oppnevnt 15. mars 2002, og skal ha en funksjonstid på 3 år. Oppstart av arbeidet skjedde først 13. juni 2002 i forståelse med KRD. Utvalget skal avgi to delinnstillinger, den første etter ett års funksjonstid, som i utgangspunktet ble satt til 20. juni 2003, mens siste delinnstilling skal avgis innen 20. juni 2005.

Noe av det utvalget er bedt om å vurdere er lovstruktur, regelnivåer, formål, virkeområde og forholdet til annet regelverk. Mandatet gir klare føringer på at utvalget skal redusere kompleksitet, forenkle og effektivisere. En nærmere angivelse av temaer som utvalget skal vurdere er:

- Rollefordeling myndigheter – utbyggere, utbyggingsavtaler
- Søknadssystem, saksbehandlingsregler, førsteinstans og klageinstans, saksflyt, kommunikasjonsform (elektroniske og digitale prosesser, teknologi), tidsbruk, organisering, kompetanse
- Om byggetomta, bebyggelsen og særlige bygg og anlegg
- Forholdet mellom plansaker og byggesaker
- Forholdet til eksisterende bebyggelse
- Kostnadsfordeling, refusjon, gebyrer

Utvalget er i mandatet bedt om å samarbeide med Planlovutvalget på de temaene som utvalgene har felles. Berøringspunkter er bla.

– Formålsbestemmelsen, lovens struktur, forholdet til andre lover, sterkere integrering mellom plan og byggesaksprosess, spørsmålet om å opprettholde et "to-sporet" system, reduksjon av lovens materielle bestemmelser og utbyggingsavtaler.

Selv om det er forutsatt et samarbeid, er det to utvalg på ulike stadier hvor selve utredningsprosessen ikke har vært samkjørt. Det har likevel vært kontakt og gjensidig orientering mellom de to utvalg.

Bygningslovutvalget vil skille mellom delinnstilling I og II både på dybde – detaljeringsgrad, og det vil også være tematiske skiller mellom innstillingene.

Utvalget la i november 2003 frem sin første delutredning i form av NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning" der utvalget kommer med forslag om lovregulering av utbyggingsavtaler. Utvalget foreslår regler som skal fremme samarbeid mellom kommunene og private utbyggere, og samtidig hindre misbruk.

7. Prinsipper for ny lovstruktur

Drammen kommune mener at det fortsatt bør være én felles plan- og bygningslov. Dette begrunnes med den nære koblingen mellom saksområdene arealplan og byggesak; planene avgjør hva som kan bygges.

Forslaget om inndelingen av loven i 4 kapitler: innledende/alminnelig del, plandel, byggesaksdel og avsluttende bestemmelser, synes fornuftig.

Det synes mest hensiktsmessig med en typebestemt inndeling av byggesaksdelen, dvs. fritak, (melding), enkle tiltak og søknadspliktige tiltak.

8. Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

Ansvarsforhold:

Drammen kommune er enig at ansvarsforholdene er klarere med dagens regelverk enn tidligere. Men når det feil oppdages, er forvaltningsmyndigheten ofte for sent ute, og feil i større saker blir i praksis sjelden rettet hvis det er snakk om store økonomiske konsekvenser.

Kap. 8.1. Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll

Drammen kommune er fullt ut enig i at dagens system for tilsyn og kontroll ikke sikrer en god nok etterlevelse av regelverket.

Vi er enig i at egenkontroll ikke er nok. Uavhengig kontroll bør brukes i større grad enn i dag, og det bør defineres klarere i hvilke saker og på hvilke stadier i prosessen dette skal benyttes. Selv om det kreves uavhengig kontroll, bør det likevel være krav om kvalitetsikringsrutiner og dokumentert egenkontroll.

Vi vil også påpeke at kommunalt tilsyn er viktig for å sikre etterlevelsen av regelverket. Pr. i dag er det kun et fåtall kommuner som driver et effektivt tilsyn. Tilsynsoppgaven må ofte vike for den løpende saksbehandlingen. Med strenge krav til saksbehandlingstid, blir tilsyn en salderingspost. Vi tror ikke kommunene vil ta sin tilsynsrolle på alvor før det innføres en form for kontroll (tilsyn) med at kommunene utfører denne oppgaven. Man har positive erfaringer med slik kontroll innen andre fagområder, f. eks. innen brann.

Kommunene bør være pålagt å utarbeide en årlig tilsynsplan.

En forutsetning for styrking av tilsynsfunksjonen er en bedre ressursituasjon i kommunene både mht. økonomi og kompetanse. Tilsynsoppgaven må fullt ut kunne dekkes av gebyr, og det bør åpnes for interkommunale tilsynsløsninger.

Kap. 8.1.6. Funksjonsbasert forskrift – hva er riktig løsning?

Vi slutter oss til forslaget om å vurdere etablering av et faglig organ som kan vurdere hva som er riktig løsning der kommunen og utførende er uenig. Med dagens funksjonsbaserte forskrift er det ofte vanskelig å fastslå hva som er riktig løsning. Selv om det er de ansvarlige foretak sitt ansvar å

angi løsning, må kommunen ved mistanke om ulovligheter ta stilling til om en løsning er i samsvar med regelverket eller ei. De enkelte kommunene kan ikke forventes å inneha spesialkompetanse innen alle fagfelt. Dette gjelder særlig mindre kommuner. Et faglig organ som kan bistå kommunene og vurdere praktiske løsninger synes derfor hensiktsmessig. Interkommunale samarbeidsløsninger bør også kunne vurderes.

Kap. 8.2. Søknadssystem og saksbehandling

Drammen kommune støtter forslaget om å sløyfe meldingsordningen. Meldingssystemet virker ulogisk, og misforstås ofte av uprofesjonell tiltakshavere, som oppfatter melding som kun en beskjed til kommunen om hva de har tenkt å bygge. Slik meldingssystemet fungerer i dag, gjøres det likevel vedtak om at meldingene er godkjent. Dokumentasjonskravet for meldingssaker er dessuten så omfattende at det kan være vanskelig for uprofesjonelle å få det til. Alle saker bør være søknadspliktige eller unntatt fra dette. Krav til ansvar/kontroll kan utelates i enkle saker, slik man i dag også har hjemmel til.

Det mangler i dag klare avgrensninger for midlertidige/transportable anlegg. Husbåter og spikertelt har vært problematiske å finne lov hjemmel for, og slike bør nevnes i lovtekst eller gjennom forskrift.

Kap. 8.3 Mekling som alternativ til generell klagesaksbehandling i byggesaker

Mekling som alternativ til tradisjonell klagebehandling kan være et godt alternativ, og bør utredes ytterligere. Dette kan være positivt for naboforhold, og en kan også oppklare evt. misforståelser.

Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging

Vi viser til at tyske bygningsmyndigheter stanser byggearbeider dersom de finner at ansvarlig utførende ikke har den nødvendige kompetanse. Dette gir også norsk regelverk hjemmel til. Det at dette ikke så ofte benyttes av kommunene, kan skyldes at de ikke har kjennskap til kompetansemangel. Dersom kommunen ikke fører tilsyn og heller ikke foretar inspeksjon på byggeplassen, vet de ofte heller ikke hvordan det står til med kompetansen. Dersom byggetilsynet ikke har kunnskaper i forhold til TEK, klarer de heller ikke å avdekke inkompetanse på dette område. Endringen ved at bygningsmyndighetene ikke skulle kontrollere utførelsen, har utvilsomt ført til en sterk nedbygging i kommunal kompetanse i forhold til teknisk krav og utførelse.

Vi mener dagens regler gir anledning til å gebyrbelegge ulovligheter. Selvkostprinsippet i gebyrberegningen baserer seg på at den som skaper ekstra kostnader, skal betale for det.

Eksempler på slike gebyrer kan være:

- Gebyr for det ekstra arbeidet kommunen får dersom det ved tilsyn avdekkes vesentlig svikt i kontrollen.
- Gebyr for ekstra arbeid kommunen får dersom arbeid igangsettes uten tillatelse.
- Gebyr for ekstra arbeid kommunen får dersom tiltak tas i bruk uten brukstillatelse

Dette bør klargjøres i lovtekst og forskrift.

Kap. 8.5. Finansiering av fellesinnretninger

Vi mener at gjeldende refusjonsordning er kompliserte og lite brukt. Vi anbefaler å sløyfe, alternativt forenkle refusjonsreglene og at man i stedet baserer seg på en ordning med tilknytningsavgifter, som også omfatter vei, i tillegg til utbyggingsavtaler.

Kap. 8.5.4. Mulige virkemidler for finansiering av fellesinnretninger

Ved rekkefølgekrav bør partene stå fritt i hvor langt de vil gå i en utbyggingsavtale. Her må den frie forhandlingsretten få råde. Kommunen og tiltakshaver må stå fritt i å samordne sin utbygging, herunder kostnadsfordeling. Når reguleringsplanen har rekkefølgebestemmelser, må utbygger i motsatt fall vente til kommunen har planer om å gjennomføre tiltak. Dersom det er i utbyggers interesse å bidra til gjennomføring bør partene ha anledning til dette. Vi tror ikke utbyggingsprosjekter blir igangsatt dersom kostnadene ved å delta i gjennomføring av sosial infrastruktur blir for høy. Da må prosjektet uansett vente.

Kap. 8.5.5. Aktuelle løsningsalternativer

En forenkling av refusjonsbestemmelsene, spesielt gjennomføringsreglene, synes nødvendig.

Vi mener en ordning med tilknytningsavgift også for veianlegg høres som et mulig alternativ. Spørsmålet blir imidlertid om en kan kreve tilknytningsavgift for veianlegget dersom de tilgrensende eiendommene ikke skal bebygges på lenge. Når det gjelder tilknytningsavgift for vann og avløp kreves ikke dette inn før byggearbeidet igangsettes.

Ved kommunale tomteområder blir det jo i praksis dette som skjer, ved at kostnadene legges inn i tomtekostnadene.

Kap. 8.6. Lovens virkeområde

I punkt 8.6.4 er det listet opp en rekke tiltak hvor behandlingen etter plan- og bygningsloven oppfattes som uklar. Utvalget ønsker tilbakemelding på hvordan slike tiltak behandles i dag, f. eks. antennemaster, taubaner, skiheiser, store broer, flagg og belysning, traseer for VA-anlegg i grunnen, traseer for olje/gassledninger i grunnen og peling, terrengmessige inngrep i strandsonen.

Det kreves ikke søknad for vegetasjon, hverken i luft eller under grunnen. Det kreves heller ikke søknad for oppdrettsanlegg som er underlagt konsesjonsbehandling. I slike saker gir kommunen uttalelse. De øvrige tiltakene har ikke kommunene noen erfaring med.

Vi støtter flere av utvalgets vurderinger og ser ingen grunn til dobbeltbehandling etter flere lovverk av de ovennevnte tiltak.

Kunstig sandstrand bør være søknadspliktig. Slike tiltak kan være svært uheldige og skjemmende for naturen.

Skip som brukes som hotell, forlegning eller restaurant, og som ligger fast ved kai (ikke i rute) bør være søknadspliktig. Forhold som må vurderes er bl.a. forurensning fra avløpsvann, sjenanse for naboer, estetikk, atkomst og parkering.

Kap. 8.7. Forholdet til annet regelverk

Av effektivitets- og forenklingshensyn er vi enig i at privatrettslige forhold i hovedsak må falle utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Vi ser samtidig behovet for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål bygningsmyndighetene likevel skal ta stilling til (gjeldende rett). Kommunene må i slike saker opplyse hvor dette kan avklares.

Kap. 8.8. Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

Drammen kommune mener at stadige endringer i regelverket er kostnadsdrivende i seg selv. Både bransje og offentlig ansatte bruker mye tid på å sette seg inn i nye regler og holde seg oppdatert, og i en innkjøringsfase vil nytt regelverk gi usikkerhet og kunne medføre betydelig forskjellsbehandling mellom kommunene. Det har vært gjennomført omfattende opplæring etter byggesaksreformen, men omfanget av mangelfulle søknader tilsier at det fortsatt er et stort opplæringsbehov.

Vi vil også påpeke at et effektivt kommunalt tilsyn er nødvendig for å redusere omfanget av feil og byggskader. Så lenge kommunene ikke tar sin tilsynsrolle på alvor, vil neppe målsettingen med byggesaksreformen, bedre kvalitet på det som bygges, bli oppfylt. Manglende kommunalt tilsyn vil slik sett være en kostnadsdrivende faktor.

Dersom administrasjonen slik det er vanlig får delegert myndighet til å behandle de fleste klagesaker (dvs. at disse ikke legges frem for politisk behandling), og at oppsettende virkning kun benyttes der det er grunn for å tvile på om vedtaket vil stå ved behandling hos fylkesmannen, vil klagesaksbehandlingen gå vesentlig hurtigere. Dette krever ikke lovendring, men er avhengig av praktisering i kommunene.

Papirøvelser som foretakene utfører for å tilfredsstille bygningsmyndighetene, er unødige kostnader. Dersom foretaket produserer unødig dokumentasjon, har de enten ikke sett hvilke muligheter for eksempel et godt kvalitetssystem har i forhold til sparte utgifter med å rette opp feil – dvs. gjøre jobben riktig første gang. Det finnes også kommuner som krever inn dokumentasjon som ikke har betydning for byggeprosjektet. Her er det presisert i SAK at det kun er nødvendig dokumentasjon som skal kreves inn, men det er store forskjeller hvordan dette blir praktisert i kommunene.

9. Utbyggingsavtaler – utvalgets lovforslag

Dagens bruk av utbyggingsavtaler er meget variert både hva angår innhold og tilblivelse. Felles for avtalene er at de er fremforhandlet i den hensikt å fordele utgiftene av planlagt utbygging mellom tiltakshaver og kommunen. På den måten sikrer utbyggingsavtalene en effektiv tiltrettelegging for boligutbygging i pressområder, og gir kommunen mulighet for å sikre bygging av nødvendig infrastruktur samtidig som utbygger får gjennomført sitt prosjekt innenfor den ønskede tiden.

Utbyggingsavtaler er ved sin kontraktsrettslige form et nyttig supplement til de lovregler som gjelder på området. Der hvor gjeldende lovverk verken sikrer gjennomføring av tiltaket, eller hvem som skal belastes utgiftene ved tiltaket, vil en utbyggingsavtale kunne avhjelpe disse mangler. En manglende mulighet til å fremforhandle en utbyggingsavtale som sikrer at kommunen får delvis finansiert utgiftene ved prosjektet vil i mange tilfelle kunne medføre at kommunene må avslå utbyggingen eller utsette den på ubestemt tid.

Det er i denne sammenheng også viktig å huske på at det ofte er mellomstore kommuner med til dels små administrasjoner som fremforhandler disse avtalene. Konsekvensen av å legge opp til et regelverk som er så omfattende at kommunens ressurser ikke vil kunne møte de kravene som stilles til saksbehandling og innhold, vil medføre at bruken av denne type avtaler blir redusert. Dette vil igjen kunne medføre mindre utbygging eller en utbygging med dårligere kvalitet.

Lovforslaget setter grenser for hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Utvalget foreslår at det stilles strenge krav til i hvilken grad utbygger skal måtte betale for kommunens tekniske og sosiale infrastruktur. Det skal være et rettferdig forhold mellom størrelsen på tiltaket og de krav som kan stilles i avtalen.

Planlovutvalget som har sett på plandelen av plan og bygningsloven (NOU 2003:14), la i mai 2003 fram sitt forslag til ny planlov der også utbyggingsavtaler er behandlet. Planlovutvalget foreslo at utbyggingsavtaler skulle innskrenkes til s.k. teknisk infrastruktur dvs avtaler om vann, vei og avløpsanlegg. Det er naturlig å se de to forslagene som to alternative måter å lovregulere forholdet.

Dagens bruk av utbyggingsavtaler:

En utbyggingsavtale er en avtale mellom en kommune og en utbygger/grunneier om utbygging av et område da særlig om hvilke typer infrastruktur som må være på plass og i hvilke form. Norske kommuner har fra midten av 1970-tallet benyttet utbyggingsavtaler der en privat utbygger har opparbeidet fellesanlegg så som veier, vann og avløpsanlegg med mer som kommunen har overtatt til drift. Utbyggingsavtaler kan her komme til erstatning for mer kompliserte regler om refusjon. Det er også vanlig å avtale at eiendomsrett til veier, friareal m.v. skal overgå til kommunen etter endt utbygging. Her er utbyggingsavtalen alternativ til ekspropriasjon. Etter hvert har avtaleformen også blitt utvidet til å gjelde avtaler om s.k. sosial infrastruktur dvs boligsammensetning/pris, barnehager, bidrag til skoler m.v. Over 75% av de større kommunene benytter utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler er i dag ulovfestet og er en del av den frie avtaleretten. Dvs at to parter kan inngå de avtaler de ønsker og det er den alminnelig kontraktsretten som regulerer forholdet mellom dem. Avtalene er som regel knyttet opp mot reguleringsplaner der det i planene er stilt rekkefølgebestemmelser. Disse gir hjemmel til å hindre bestemt og regulert utbygging før visse vilkår er oppfylt. Eksempel her er at reguleringsplanen viser et boligområde, men dette kan ikke bygges ut før det f.eks. er bygd et nytt veikryss som kobler området til hovedveinettet eller at det er etablert tilstrekkelig skolekapasitet. Rekkefølgebestemmelsene angir ikke hvem som skal besørge slik utbygging.

Utbyggingsavtalen er derfor en avtale mellom kommunen som eier av infrastruktur og utbygger for å tilfredsstille plankravet slik at bygging kan starte opp. Dette skille mellom kommunen som planmyndighet og kommunens som eier av infrastruktur, gjør at mange kommuner lar andre enn planmyndigheten forhandle fram utbyggingsavtaler.

I dag er det ingen særskilte prosessregler rundt utbyggingsavtaler unntatt at det ofte er formannskapet som vedtar dem og at de dermed gjøres offentlig kjent før formannskapets møter.

Forslag til lovregulering:

I det videre tas det utgangspunkt i bygningslovutvalget forslag og dette drøftes opp mot planlovutvalget der det er større forskjeller.

a) Utbyggingsavtaler knyttes til planmyndigheten.

Det foreslås følgende ordlyd:

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov.

Det er avtale som gjelder gjennomføring av plan som lovreguleres. Andre avtaler som kommunen inngår i kraft av å være grunneier faller utenom bestemmelsen.

b) Definerings av utbyggingsavtales innhold:

Begge utvalgene går inn for å lovfeste rammene for hva utbyggingsavtaler kan omhandle. Planlovutvalget foreslår en statisk, positivt avgrenset opplisting av forhold som avtalen kan inneholde. Bygningslovutvalget sier at avtalen kan omhandle alt som en i plan og bestemmelser kan fastsette som rekkefølgekrav så fremt disse står i et rimelige og saklig forhold til utbyggingens omfang.

Bygningslovutvalget forslår følgende ordlyd:

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan.

Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

Dette innebærer at det kun kan inngås avtaler om forhold som det er hjemmel i planer og bestemmelser til å stille krav om. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan avtalen derfor ikke utvide kommunens adgang til å gi planbestemmelser, men avtalene kan gjerne gå ut på presiseringer av slike bestemmelser. For det andre gjøres det klart, ved uttrykket «har gitt bestemmelse om», at en utbyggingsavtale ikke kan foregripe planvedtaket. En utbyggingsavtale må i tid inngås etter at planvedtaket er truffet.

Bestemmelser i utbyggingsavtaler om sosial boligprofil, for eksempel om at kommunen skal gis leierett til en prosentandel av boligene til fastsatt pris eller kommunal kjøpsrett til en prosentandel av boligene til en fastsatt pris, faller slik bestemmelsen er formulert utenfor det som kan avtales. Planlovutvalget har imidlertid i sitt lovforslag listet opp en del forhold som det kan gis bestemmelser om i områdeplan. I lovforslaget (jfr § 11-5 nr. 5) er det foreslått hjemmel for å ha bestemmelser som i en viss utstrekning kan bidra til å oppfylle kommunens boligpolitiske mål, jf. formuleringen «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov». Dersom utkastet til nye regler om områdeplan og detaljplan blir vedtatt, innebærer dette at også utbyggingsavtaler kan inneholde tilsvarende bestemmelser om slike boligpolitiske virkemidler.

Andre del av bestemmelsen fastsetter at tiltaket for det første må stå i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av gjeldende arealplaner for området. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og

planens innhold. Som eksempel nevnes opparbeiding og/eller bekostning av veikryss, etablering av rundkjøringer og bygging av gangbroer. Det kan også være avtaler om rekkefølgen i utbyggingen og kostnadene ved dette knyttet til etablering av sosial infrastruktur som skoler, barnehager mv. Normalt vil en utbygging ikke være av et slikt omfang at den isolert utløser behov for ny skole osv. En utbygging kan imidlertid føre til et så stort press på en eksisterende skole at den nødvendigvis gjør en utvidelse, eller en utbygging vil legge beslag på et visst antall elevplasser på en planlagt ny skole i området. Det er i forslaget inntatt en viktig skranke idet omfanget av forpliktelser utbygger lovlig kan påta seg må stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang, jf. nedenfor.

Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Som eksempel på funksjonelt nødvendig kan nevnes krav til bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, grendelekeplass, vannledning, avløpsanlegg og bestemmelser om utbyggingstakt, som igjen henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området. Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs. imøtekommer gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging - for eksempel i forhold til forurensing, støy, grøntområder, trafikkføring mv. Rene fiskale hensyn kan derimot ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale.

Planlovutvalget foreslår her en bestemmelse som positivt avgrenser hva det kan inngås utbyggingsavtale om:

18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging

Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turvei og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 1-9.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

Planloven avgrenser utbyggingsavtaler i prinsippet til vei vann og kloakk samt leke og friområder. Siste ledd fastslår også at kommunene ikke kan fastsette betingelser om andre ytelser eller motta gaver.

c) Saksbehandlingsregler.

Begge utvalgene påpeker at det er behov å sikre tredjepart og allmennheten i gjennom egne saksbehandlingsregler. Regler om saksbehandlingen for utbyggingsavtaler skal sikre åpenhet rundt avtaleprosessen og at avtalene ikke foregriper de brede prosessene og vurderingene som gjelder for arealplaner etter loven. For at beslutningsprosessen skal bli forsvarlig, legges det opp til innflytelsesmuligheter for alle som blir berørt av utbyggingen

Bygningslovutvalget foreslår :

x-4 Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § x-2 andre ledd, skal dette legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen. Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt.

Forslaget foreslår et opplegg for medvirkning som er følger langt på veg planbehandlingen med forhåndsannonsering av oppstart og utleggelse av avtale forslag til offentlig ettersyn. Andre ledd gir en åpning for at avtalene ikke trenger å legges ut til offentlig ettersyn hvis avtalen kun omfatter det som er gitt bestemmelser om i plan. Det forutsettes behovet for offentlighetens innsyn ivaretatt gjennom planbehandlingen.

Planlovutvalget forslår i store trekk samme regler om offentlighet men har ingen "begrensing" i at avtaler som ikke går lengre enn planbestemmelsene sier, ikke trenger å legges ut til offentlig ettersyn.

d) Om adgangen til å klage på vedtak om avtale.

Som følge av at utbyggingsavtaler forslås å bli en del av offentlig retten, må også forholdet til klage reguleres. Planlovutvalget viser til at vedtak av utbyggingsavtale er et enkelt vedtak etter forvaltningsloven og at det derfor er klageadgang for partene,

Bygningslovutvalget åpner også for klage. Det er «avgjørelse om utbyggingsavtale» som kan påklages. Med dette henvises til den delen av avtaleforholdet som knytter seg til kommunens avgjørelser og handlemåte: Det er spørsmålet om kommunen ved sin endelige avgjørelse («vedtagelse» av utbyggingsavtalen) har holdt seg innenfor de materielle beskrankninger for hva det kan inngås avtale om som kan påklages. At de foreskrevne saksbehandlingsregler og prinsipper ikke er fulgt forut for og i forbindelse med vedtagelsen, kan også brukes som klagegrunn. Den private parts vurderinger og avgjørelser mht. om og eventuelt i hvilken utstrekning han vil inngå utbyggingsavtalen med kommunen, kan ikke påklages. Det kan heller ikke klages over kommunens avgjørelse om at den ikke ønsker å inngå en utbyggingsavtale.

Vurderinger

Behovet for lovregulering.

Ubyggingsavtaler reiser en rekke kompliserte rettsspørsmål i grenselandet mellom offentlig rett (forvaltningsrett) og privatrett (kontraktsrett). Bygningslovutvalget påpeker særlig tre forhold:

1. Forholdet til tredjemannsinteresser for eksempel allmennhetens interesse i å bevare et område som det er, typisk som LNF-område, istedenfor å bygge det ut med boliger, skole, kirke, veier mv. Disse interessene må veies mot utbyggingsinteressene etter plan- og bygningsloven. Tredjemannsinteressene knytter seg særlig til den delen av utvekslingsforholdet i avtalen som gjelder kommunens ytelse, ikke vederlaget som kontraktsparten må yte. Saksbehandlingsspørsmålene har å gjøre med hvordan kommunens ytelse eventuelt kan bestemmes: Prosessen som leder frem til en utbyggingsavtale må i nødvendig utstrekning sikre at allmennheten/tredjemenn har hatt muligheter til å gjøre sine interesser gjeldende.

2. Forholdet til hva en kommune kan kreve av ytelse fra en privat utbygger og faren for myndighetsmisbruk fra kommunens side.

Utbyggingsavtaler bygger på at grunneier og utbygger er interessert i utbygging, de har ofte selv tatt initiativ til å få saken i gang. Videre er ofte kommunen opptatt av at utbygging ikke vil påføre kommunen utgifter til teknisk og sosial infrastruktur utover det som kommunen kan håndtere. Det materielle hovedspørsmålet er om, og i tilfelle i hvilken grad, kommunen kan sikre seg andre vederlag gjennom avtalen enn den kunne ha stilt ensidig krav om gjennom f.eks. planer, og hvor langt ut over vilkårskompetansen denne «avtalekompetansen» i tilfelle går.

3. Forholdet til vernet for konkurrenter til foretaket som inngår utbyggingsavtalen.

I hvilken utstrekning trekker konkurranserettslige og EØS-rettslige regler grenser for kommunens adgang til å favorisere én bestemt utbygger gjennom å avtale opplegg og fremdrift med ham? Strider det mot likebehandlingsprinsippet, mot reglene om offentlige anbud og mot saksbehandlingsreglene når myndighetene skal gi utbyggingsoppdrag? Hvor går grensen for hvor mye kommunen kan forplikte seg til uten å komme i strid med konkurranserettslige regler og EØS-prinsipper?

Spesielt forhold til tredjemannsinteresser og til konkurranseforhold tilsier at det er behov for en viss lovregulering av utbyggingsavtale-instrumentet.

Hvorfor det er viktig å innskrenke avtalepartenes mulighet for hva en avtale skal inneholde synes det derimot ikke å være godgjort i noen av forslagene (jfr kommentarer under neste punkt). Det tilrås derfor å støtte forslag om å lovregulere adgangen til å inngå utbyggingsavtaler gjennom en egen paragraf i Plan- og bygningsloven med vekt på regler om saksbehandling og henvisning til reglene for offentlig innkjøp..

Om regulering av avtalenes innhold.

Planlovutvalget forslår en meget sterk innskrenkning av hva det kan inngås utbyggingsavtaler om . På s. 77 i NOU 2003:14 sier de : "Utvalget mener l at det er gode grunner til at visse av de merkostnadene som en kommune får i forbindelse med en utbygging, helt eller delvis dekkes av utbyggerne, selv om dette blir veltet over på boligkjøperne . Dette gjelder særlig merkostnader til teknisk infrastruktur. Utvalget vil også peke på at en kommune eventuelt kan velge å stanse en utbygging helt, dersom kostnadene for kommunen blir for store."

Planlovutvalget peker her selv på en mulig virkning av for stor innskrenkning i rammene for utbyggingsavtaler, nemlig at alternative til avtaler som tar opp i seg de reelle kostnadene kommunen har ved å tilrettelegge for utbygging, oftest er ingen utbygging.

Det er videre ikke alltid tilfelle at merkostnaden som følger av utbyggingsavtaler blir veltet over på boligkjøperne. Omfattende utbyggingsavtaler blir som oftest brukt der det er stort utbyggingspress og der boligprisene bestemmes av etterspørselen mer enn produksjonsprisen på boliger. En kan med like stor rett si at kostnadene helt eller delvis blir veltet over på fortjenestemarginene til utbyggerne.

Omfattende bruk av utbyggingsavtaler skjer i kommuner med stort utbyggingspress og har vist seg å være et effektivt virkemiddel for å sikre utbygging av boliger. Erfaringer fra kommuner med stort utbyggingspress er at den kommunale inntektsutvikling ikke følger opp i forhold til befolkningsveksten. Så lenge overføringssystemet ikke kompensere for de økonomiske problemer vekstkommunene har, står disse kommunene overfor valget mellom å stoppe videre utbygging eller påta seg store underskudd for å dekke opp nødvendig investeringer og drift av bl.a sosial infrastruktur. Kommuner med mindre utbyggingspress inngår i mindre grad omfattende utbyggingsavtaler. Det er i disse kommunen at også produksjonspris for boliger er like eller endog større enn markedspris. Her vil påstanden om at de merkostnadene som kommunen stiller gjennom utbyggingsavtaler, direkte vil veltes over på boligkjøperne kunne ha sin berettigelse. I slike kommuner er forholdet ofte at kommunen i større grad subsidierer tilrettelegging for boliger.

Det anbefales det en i det videre arbeidet med lovregulering legger til grunn at den frie avtaleretten i utgangspunktet skal gjelde slik at kommuner og utbyggere står meget fritt i å inngå utbyggingsavtaler. Skal forholdet lovreguleres støttes det at dette gjøres med utgangspunkt i bygningslovutvalgets forslag og ikke planlovutvalgets.

Drammen kommunes generelle uttalelse til lovforslaget (kap. 9)

1. Drammen kommune viser til at dagens bruk av utbyggingsavtaler sikrer en effektivt tilrettelegging for boligutbygging i pressområdene som både ivaretar utbyggernes interesser for å få bygd ut og kommunens mulighet for å sikre bygging av nødvendig infrastruktur. Nettopp gjennom at avtaleformen er i henhold til kontraktsretten sikrer den en god tilpasning til varierende forhold kommuner i mellom. Vi finner ikke at det er vist hvorfor det er nødvendig å innskrenke rammene for inngåelse av utbyggingsavtaler. Vi vil derfor primært hevde at det ikke bør lovfestes snevrere rammer for avtaleinngåelse enn det som den alminnelig kontraktstretten gir.
2. Drammen kommune ser at det er behov for å lovfeste selve retten til å inngå utbyggingsavtaler samt at det gies regler om høring av framforhandlet forslag til avtale, slik at forholdet til allmennheten kan sikres tilstrekkelig. Videre må forholdet til regler om offentlige innkjøp sikres
3. Dersom det skal lovfestes rammer for utbyggingsavtaler, vil vi sekundært støtte forslaget til bygningslovutvalget.

Til de enkelte paragrafer:

Til §x-2

Det er en viktig presisering av at det må være sammenheng mellom de kostnader tiltaket vil medføre og utbyggers bidrag til kostnadene. Det er derimot veldig vanskelig å fastsette hva som skal kunne dekkes. Et utbyggingsprosjekt vil kunne utløse helt forskjellige infrastruktur avhengig av størrelse, beliggenhet etc. Valg av utbyggingsområde er i langt de fleste tilfeller foretatt av tiltakshaver, og det bør derfor være en del av hans vurdering av tiltakets lønnsomhet at infrastruktur eventuelt mangler i området, eventuelt at infrastrukturen må styrkes vesentlig.

Det er derimot av vesentlig betydning at kommunen så tidlig som mulig i prosessen har opplyst om at utbyggingsavtale vil bli krevet. En eventuell utbygger bør allerede før ervervelsen av

eiendommen få opplysninger om dette enten gjennom vedtatt kommuneplan eller gjeldende reguleringsplan. En slik opplysning vil kunne påvirke tomteprisen ved at utgiftene ved prosjektet derved også belastes selger av tomt. Det gir en bedre fordeling av de totale kostnadene.

Til § x-4

Forslaget om at oppstart av forhandlingene samt en fremforhandlet avtale skal kunngjøres, støttes.

Ettersom bestemmelsen setter regler om at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt, synes det noe uklart hvilken medvirkning det legges opp til i forbindelse med utbyggingsavtalen. Planen har ved sin tilblivelse vært i gjennom den prosessen plan- og bygningsloven legger opp til for medvirkning etc. Gjennom denne prosessen har berørte interesser hatt anledning til å uttale seg om arealplandisponeringene.

Det synes derfor unødvendig og forkludrende for prosessen at en utbyggingsavtale som kun inneholder en avklaring av kostnadsfordeling og rekkefølge i utbyggingen, alt innenfor planens rammer, skal være gjenstand for en egen høring. Dette synes å bryte mot prinsippet utvalget synes å legge opp til om at dette er en avtale mellom kommunen som privat rettssubjekt og en utbygger.

Til § x-5

Det åpner her for at grunneier eller utbygger som er part i avtalen eller andre med rettslig klageinteresse kan påklage en fremforhandlet utbyggingsavtale etter reglene i pbl. § 15.

Også her synes utvalget å bryte mot prinsippet om at dette er å anse som en privatrettslig avtale.

Den private part må kunne antas å ha inngått avtalen på et frivillig grunnlag, og en mulighet til å kunne påklage den i ettertid vil gjøre prosessen veldig uryddig. Når en avtale er fremforhandlet av to parter vil et system med klageadgang for en forholdsvis vid personkrets forkludre prosessen unødig.

Det må også stilles spørsmål om hva det skal kunne klages på. Utvalget anfører at det er "avgjørelse om utbyggingsavtale" som kan påklages, samtidig som det i bestemmelsen tydelig sies at det ikke kan klages på forhold som kan påklages i planprosessen. Hva som da er igjen synes uklart og må tydeliggjøres ytterligere. Mener utvalget bl.a. at beløpene som er fremforhandlet skal kunne påklages av en person som kan ansees å ha rettslig klageinteresse. Evt. beregningene som er gjort for hvor mange skoleplasser som vil måtte opprettes som følge av tiltaket, evt på hvilket tidspunkt i prosessen disse skal opprettes.

For det annet må det tas stilling til om en eventuell klage skal gis oppsettende virkning og om kommunen bør kunne få en utvidet adgang til å avvise klager. Det er i disse sakene ofte viktig at prosessen løper raskt etter at planene er vedtatte og avtalen fremforhandlet. En uklarhet i forhold til resultatet av en klagebehandling og derved avtalens gyldighet, vil måtte medføre at utbyggingen må utsettes.

Endelig må det avklares hvem som skal være klageorgan i denne type saker. Avhengig av hvilke temaer som kan påklages må det vurderes om fylkesmannen, som er klageorgan etter pbl. § 15 i dag, har den kompetanse som er nødvendig for å behandle klager på utbyggingsavtaler.